

分类号:

密级: 公开

学校代码: 10140

学号: 4031641205



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

专业学位论文

THESIS FOR PROFESSIONAL MASTER DEGREE

论文题目: 海洋生态补偿法律制度研究

英文题目: Marine ecological compensation legal system research

论文作者: 李荣光

指导教师: 王素芬 教授

专 业: 法 律 (法学)

完成时间: 二〇一八年五月

海洋生态补偿法律制度研究

作者签字：李荣光

导师签字：

二〇一八年五月·中国沈阳

遼寧大學

法律硕士 (JM)学位论文

题 目：海洋生态补偿法律制度研究

英文题目：Marine ecological compensation

legal system research

作 者：李荣光

年 级：2016 级

专业方向：经济法

指导教师：王素芬 教授

时 间：二〇一八年五月

中文摘要

随着我国经济的快速发展，传统陆地资源日益紧张，资源面临枯竭的威胁。因此，人们加快了对海洋资源的开发进程以满足日益增长的资源需求。对海洋资源的无序开发与无节制利用，严重破坏了海洋环境的生态平衡。尽管海洋生态补偿制度在保护海洋生态环境方面有着明显的优势，但是在实践中它并没有受到应有的重视，以致该制度在海洋环境修复与保护方面没有完全发挥其优势。总体来说，我国的海洋生态补偿制度无论是在立法层面还是在应用实践上，都存在着一定的不足，需要进一步完善。

本文将对海洋生态补偿制度的内涵、特征等方面进行探讨，指出我国现阶段的制度构建与实践的不足，并在其基础上吸收借鉴国外的成功经验，为我国海洋生态补偿制度的完善提供参考实例。本文主要从以下几方面展开论述。首先，明确海洋生态补偿制度法律内涵，阐明国内相关学者对这一概念的认知以及简要列举相关的理论基础，并将其与海洋生态赔偿相对比，突出海洋生态补偿制度的特殊性与针对性。其次，对典型国家的海洋生态补偿制度的特点进行比较分析，由于美国、加拿大和日本在这一制度的创新与完善方面都取得了成功的经验，达到了良好的效果，所以着重介绍这三个国家的做法。再次，依据我国海洋生态补偿制度在国家和地方两层面的立法实践，分析立法中的现状和不足，并对存在的问题进行简要的介绍与分析，指出海洋生态补偿制度在主体、标准、方式等方面需要改进的问题。最后，总结我国现有海洋生态补偿制度的不足，以此为基础借鉴国外补偿制度的成功经验，在明确补偿主体、落实补偿标准、健全补偿方式等方面提出符合我国国情的对策。同时针对环境税法的出台，提出在补偿资金方面的部分建议。只有妥善解决这些问题，我国海洋生态补偿法律制度才能更好地实施。

关键词：海洋环境 海洋保护 生态补偿

Abstract

With the rapid development of China's economy, the traditional land resources are becoming increasingly tense, so that the threat of resource exhaustion is imminent. People, therefore, to accelerate the process of the development of Marine resources in order to meet the growing demand of resources, but due to the disorder of Marine resources exploitation and the unrestrained use, serious damage to the ecological balance of the Marine environment. Although the Marine ecological compensation system has obvious advantages in protection of Marine ecological environment, but people in the real practice and to not give it the attention it deserves, so that the system in the Marine environmental restoration and protection not fully exert advantages of phase. In general, China's Marine ecological compensation system has some deficiencies in both legislative and practical application, which needs to be further improved.

This article on the connotation and characteristics of the Marine ecological compensation system are discussed in aspects of analysis, and on the basis of absorbing the successful experience of abroad, points out the shortage of the system construction and practice of our country present stage, thus to provide reference for the improvement of the system of Marine ecological compensation. This paper will discuss from the following aspects. First of all, this article will clear legal connotation of Marine ecological compensation system, formulate relevant domestic scholars on the concept of cognitive and briefly list the related theoretical basis, with the Marine ecological compensation, highlight the particularity of Marine ecological compensation system and pertinence. Second, emphatically introduce the experience of the United States, Canada and Japan, the foreign typical countries on analysis the characteristics of the Marine ecological compensation system, because the three countries in terms of innovation and perfection of this system have achieved successful experience, achieved good effect; Insisting on the stone of other mountains, can attack jade's original intention, introduces the successful experience abroad to provide the reference for our country's future system design. Again, on the basis of the Marine ecological compensation system in national and local legislation practice of two aspects, and further analysis of the present situation, the lack of legislation, and the brief introduction and analysis of existing problems, further points out that the Marine ecological compensation system in such

aspects as subject, standard, ways to improve. Finally, this paper will summarize the existing Marine ecological compensation system in China is insufficient, on the basis of reference foreign compensation system of quality ingredients, and put forward the countermeasures, which accords with the situation of our country in clear compensation subject, to carry out the compensation standard, improve the suggestion in aspects of compensation method, and tax law on environment, and puts forward some Suggestions on compensation funds. Only by properly solving these problems can China's Marine ecological compensation legal system be better implemented.

Key Words: Marine environment Marine conservation
Ecological compensation

目 录

序言.....	1
一、海洋生态补偿法律制度基本理论.....	2
(一) 海洋生态补偿法律制度的内涵分析.....	2
1. 海洋生态补偿的概念.....	2
2. 海洋生态补偿的特征.....	3
3. 海洋生态补偿与海洋生态赔偿的区分.....	4
(二) 海洋生态补偿法律制度的理论基础.....	4
1. 公共产品理论.....	4
2. 环境外部性理论.....	5
3. 生态价值理论.....	5
4. 可持续发展理论.....	6
二、国外海洋生态补偿法律制度评析.....	6
(一) 国外海洋生态补偿制度.....	6
1. 美国海洋生态补偿制度.....	6
2. 加拿大海洋生态补偿制度.....	7
3. 日本海洋生态补偿制度.....	7
(二) 海洋生态补偿制度的国外经验.....	8
1. 明确海洋生态补偿标准.....	8
2. 明确海洋生态补偿的补偿主体.....	8
3. 完善海洋生态补偿方式中的政策补偿.....	9
4. 拓展补偿资金来源渠道.....	9
三、我国海洋生态补偿法律制度的现状与不足.....	9
(一) 我国海洋生态补偿法律制度的现状.....	9
1. 我国国家层面海洋生态补偿的立法实践.....	9
2. 我国地方层面海洋生态补偿的立法实践.....	10
(二) 我国海洋生态补偿法律制度的不足.....	11
1. 海洋生态补偿标准难确定.....	11
2. 海洋生态补偿主体不具体.....	11
3. 海洋生态补偿方式单一.....	11
4. 补偿资金来源渠道狭窄.....	11

四、完善我国海洋生态补偿法律制度的建议.....	12
(一) 健全海洋生态补偿的标准制定机制	12
1. 核算与协商并重确定补偿标准	12
2. 明确公众参与海洋生态补偿标准制定	12
3. 确定海洋生态补偿标准制定的考量因素	13
(二) 明确海洋生态补偿主体	13
1. 政府作为海洋生态补偿主体	13
2. 企业作为海洋生态补偿主体	14
3. 公民作为海洋生态补偿主体	14
4. 社会组织作为海洋生态补偿主体	14
(三) 构建多样化的海洋生态补偿方式	15
1. 经济补偿	15
2. 市场补偿	16
3. 政策补偿	16
(四) 拓展海洋生态补偿的资金来源	16
1. 健全完善生态税制度	16
2. 建立健全海洋生态补偿基金制度	17
结语.....	18
参考文献	19
致谢.....	22

序 言

随着我国人口增多，工业化进程加快，人们对自然资源的需求日益增加，有限的陆地资源被加速开采，已经无法满足工业化的需求。海洋中的宝贵资源，成为满足人类对资源需求的“新大陆”。人类开发利用海洋资源的历史可以追溯到几千年前的远古文明时期，人类社会早期的经济和社会活动都与海洋生态系统联系密切。海洋总面积占地球表面积约71%，海洋空间远比陆地空间辽阔。广阔的海洋中蕴含着丰富的矿产资源、能源资源、水资源以及生物资源等自然资源，物产丰饶。我国拥有渤海、黄海、东海、南海四大海域，海岸线蜿蜒曲折长达18000多公里，海岛数不胜数，“海洋国土”近300万平方公里，是名副其实的海洋大国。同时，在21世纪新时期，科学地开发、合理地利用海洋中的宝贵资源，不仅有利于缓解资源紧张，而且有助于保障我国国家安全、转变经济发展方式、优化产业结构。《2017年中国海洋经济统计公报》显示同年全国海洋生产总值77611亿元，占当年GDP的9.4%，我们有充分的理由相信海洋经济在不久的将来必定成为国民经济增长的新动力。由于近年来我国近海地区经济发展迅猛，许多内陆中西部的人口涌向了东部地区，沿海地区已经逐步成为全国经济最发达的地区和人口稠密区。

毋庸置疑，21世纪是发展海洋经济、实现人与海洋协调发展的新世纪。在我国海洋经济蓬勃发展的大背景下，对海洋资源的开发活动愈演愈烈，粗放式开发致使我国海洋生态环境遭受到巨大破坏。要实现海洋经济的可持续发展，必然要平衡海洋资源的开发利用与海洋环境保护之间的关系，这样既能满足人们对海洋资源的需求又可以保护海洋生态环境。我国在海洋环境保护和海洋生态建设方面发展晚、经验不足，导致海洋资源环境的保护者与受益者之间、破坏者与受害者之间出现利益不协调的问题。因此，健全海洋生态保护补偿制度是协调海洋开发与海洋生态保护良性发展的重要途径。

海洋生态补偿法律制度研究

一、海洋生态补偿法律制度基本理论

(一) 海洋生态补偿法律制度的内涵分析

1. 海洋生态补偿的概念

自我国提出生态补偿机制以来，学界对生态补偿的研究持续进行，但是随着时间的推移，“生态补偿”的概念仍然处于模棱两可阶段。同时，伴随着生态补偿理论研究的不断深入，“生态付费”这一概念也被人们发掘，成为国际生态理论学界的焦点，很多学者将此概念视为对生态补偿机制的本质上的概括。关于生态补偿制度的定义，我国生态理论学界存在不同看法。有学者认为，生态补偿作为一种法律制度，通过对使用生态资源的群体进行收费，以弥补生态资源所有权人因使用人的使用而受到的资源损失，保障生态资源使用人对资源使用的合法性。¹有些学者则认为：生态补偿是有关环保的行政主管部门向生态资源的消费者和使用人直接征缴的一种税费，以此来补偿受损的生态资源持有者，规制使用人，避免因使用人的过度开发造成生态的极度受损。²还有学者认为，生态补偿是一种利益补偿措施，由开发者向受损方进行经济补偿，实现利益的均衡。³综上所述，各位研究者分别从法律、行政、生态或公平正义等角度出发对生态补偿的概念做出了不同层面的界定，为我国的生态补偿理论研究提供了丰富的理论指引。

与此同时，随着生态补偿理论研究的不断深入，海洋生态补偿中的一些重要问题逐步显现。首先，海洋生态补偿制度不完善、不系统，虽然国家和地方一直努力尝试构建和发展海洋生态补偿领域，但却只是提出这一原则，并没有明确具体制度的内容和实践的规则程序。其次，由于法律法规和政策的不完善以及技术的落后等原因，我国关于海洋生态的探索还处于起步阶段，需要进一步研究。

通过对我国与其他国家海洋生态研究的对比，可以明显的看出，我国相对于发达国家的海洋生态研究程度差距较大。2008年我国国家海洋局发布的《国家海洋事业发展规划纲要》首次明确了我国政府要将生态补偿机制全面运用于海洋生态保护事业，这标志着我国对“海洋生态补偿及其机制”问题的研究进入了一个

¹曹明德：《对建立生态补偿法律机制的再思考》，载《中国地质大学学报(社会科学版)》2010年第10期。

²李爱年：《对我国生态补偿的立法构想化生态环境》，载《西安石油大学学报(社会科学版)》2006年第10期。

³丘君，刘容子等：《渤海区域生态补偿机制的研究》，载《中国人口资源与环境》，2008年第2期。

全新的阶段。从 2010 年通过的十二五规划来看，海洋生态保护越来越受到国家的重视，海洋经济的发展在我国国民经济的发展中地位明显提高。国家海洋局又于 2013 年颁布《海洋生态损害评估技术指南（试行）》，为完善海洋生态补偿提供了技术方面的指导。此后，生态保护补偿制度又在 2015 年实施的新《环境保护法》中被明确规定。⁴同时，在我国各地区如东部沿海的辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东等地，分别制定了相关的海洋生态补偿法规，如福建专门制定了《福建省海洋环境保护条例》，在海洋环境保护条例体系中加入了“谁污染谁治理，谁开发谁保护”、“污染者付费，受益者负担”等原则，从原则上为建立海洋生态补偿制度提供了基础。通过上述的分析可以看出，海洋生态补偿的核心在于特定受益主体在开发利用海洋资源的过程中，因其所造成的海洋生态破坏而对环境利益的牺牲者予以经济或其他形式利益填补。⁵

2. 海洋生态补偿的特征

海洋生态补偿的特征主要包括：

(1) 海洋生态补偿主体具有多样性。海洋生态补偿的主体主要是指与海洋资源的开发和利用相关的组织和个人，这些主体具有多样性的特点，来自于不同的领域，主要可归纳为公共主体和市场主体两大类。鉴于海洋生态环境资源的公共性质，其归属并没有被明确而特定的划分给某个团体或个人，因而海洋生态补偿关系中的公共主体不仅有政府机构，也包括相关联的社会组织。公共主体提供的公共服务的职能要求，市场主体直接参与海洋资源与环境的开发利用的“受益者负担”原则，都决定了公共主体与市场主体是海洋生态补偿主体的重要组成部分。

(2) 海洋生态补偿具有非惩罚性。一般来说，海洋生态补偿的解决方式是补偿主体通过经济补偿形式对受损对象进行给付。“海洋生态补偿法律关系中的受益者，在一般情况下，没有主观故意和过错。”⁶因此，海洋生态资源的开发利用活动存在着非惩罚性，这也决定了行政部门对开发利用海洋资源的受益者所收缴的费用不具有罚款性质。

(3) 海洋生态补偿手段具有多样性。海洋生态补偿的传统补偿方式可分为金钱补偿和实物补偿两大类，其中，金钱补偿主要表现在对补偿方进行税收减免优惠或是给予财政方面的补贴等。总的来说，要实现海洋生态环境和海洋经济真正的可持续发展，需要以多元的补偿方式为出发点，全面提升全体国民的海洋保护意识，提高他们的海洋生态保护水平，这些都是解决问题的重要立足点。例如：

⁴ 《环境保护法》第 31 条针对生态保护补偿问题作了相应的制度性规定。

⁵ 黄秀蓉，斜晓东：《海洋生态补偿概念及其内涵辨析》，载《生态经济》2016 年第 11 期。

⁶ 崔凤，崔姣：《海洋生态补偿：我国海洋生态可持续发展的现实选择》，载《鄱阳湖学刊》2010 年第 11 期。

通过劳务输出等方式将海洋环境破坏严重地区的居民和较贫瘠海域的居民转移到具备开发条件的区域；通过技术培训、理论指导等方式来改善部分区域存在的不合理的开发和利用等问题，科学地提升工作效率，实现海洋生态补偿机制的更好发展。同时，海洋生态补偿手段的多样化发展对于减少由人类生产和社会活动所造成的海洋生态环境压力发挥了有效的作用，有利于海洋资源的再生产和环境的自我净化。

(4) 海洋生态补偿具有法定性。海洋生态系统规律是政府作为实施主体应当遵循的一条基本规律，切实将社会发展状况和海洋资源再生能力的变化以及海洋环境自净能力结合起来，使中央和地方的权利和义务在法律中得到明确，相关主体严格遵守法律法规、规章制度等严格规定的各项标准，收费和支付转移等都要符合程序，使海洋得到有效、可持续的开发和利用。

3. 海洋生态补偿与海洋生态赔偿的区分

首先对词语进行分析。“补偿”一词具有弥补的含义，而“赔偿”主要是指因一方的行为给另一方造成实质的损害而付出的代价。总体而言，“赔偿”一词通常与某个具体的主体发生联系，使用的前提是行为人具有归责性。从法学概念上来讲，“赔偿”与“补偿”具有不同的法律含义。“赔偿”一般存在具体责任人，它意味着一方行为人存在着法律上的过错，需要为自己的行为承担法律责任来弥补为受害方造成损失的行为。而“补偿”是一方损害了另一方的合法利益，但损害主体不违法。“补偿那一方并不存在法律上的过失，一般行为人具有不可归责性，给予补偿不过是从维护公平的原则出发。”⁷我国《海洋环境保护法》第九章中规定：主观上存在过错（例如故意或过失）造成损害的责任人要赔偿损失。因此可以将海洋生态赔偿概括为：由于行为人的主观过错给海洋生态环境造成破坏而负担的物质给付的责任。海洋生态赔偿的目的是使受到损害的主体得到相应的给付，更重要的目的是保护海洋环境，使受破坏的海洋生态得以恢复。从现实来看，海洋生态赔偿通常采用司法手段。而海洋生态补偿则通常是致损者针对海洋生态环境的自净力和海洋资源的再生力而进行的补偿，补偿方式多以货币为主的经济补偿。

(二) 海洋生态补偿法律制度的理论基础

1. 公共产品理论

公共产品是指不用个人特意购买而由政府统一支付或购买的用于全民使用和享有的物质产品。从经济学的角度出发，又可以将公共产品细分为纯公共产品和准公共产品两大类。作为一种共有财产资源，纯公共产品具有非竞争性、消费不

⁷王素芬，李浓浓：《论惩罚性赔偿在我国环境侵权中的适用》，载《行政与法》2015年第2期。

可分性以及消费中无排他性。

正是由于公共产品的非排他性和非竞争性，使得在公共产品被使用的过程中经常出现“公地悲剧”和“搭便车”现象。公共产品的非排他性特点使其可以被无偿使用，因此在资源利用过程中，人们没有节制地滥用给公共资源造成了严重损害。同时“搭便车”的人越来越多，导致资源逐渐减少甚至枯竭，直至最后这种公共物品从人们的生活中消失。分析海洋生态环境资源，它可以被归纳到公共物品的范畴之内。毋庸置疑，其所具备的非排他性和非竞争性，极易产生“搭便车”与“公地的悲剧”现象，进而导致海洋生态资源的滥用和短缺。要从根本上解决公共产品属性带来的问题，明确海洋生态资源的权属问题尤为重要。

2. 环境外部性理论

传统经济学对环境外部性理论做出如下解释：外部性是因为各种经济力量互相作用而形成的，具体表现为不同的经济力量相互影响所造成的“非市场性”的附带影响。外部性根据利害影响的效果不同，可以分为正外部性和负外部性。负外部性又被称为外部的不经济性，简要说来就是一方主体给它方带去了损害，但却未对对方负担赔偿义务；而正外部性与之相反，实质是指某一经济主体的行为使他人与自己共同得到了好处，但是却未得到后者的返利补贴。环境经济学认为外部性是破坏生态的一个主要因素，在环境经济学中具有举足轻重的作用，因为生态环境是一个相互联系的系统，所以任何人所享有的生态系统也都会被自己的破坏行为所影响。同时由于生态环境具有公共物品属性，所以人们享有通过环境保护所创造的利益。从本质上来看，海洋生态资源是公共物品，在海洋资源的利用过程中，海洋环境维护主体付出了巨大的代价，而其邻接的海域却可以在不付出任何代价的情况下与其进行利益共享。通过海洋生态补偿机制的确立，不但可以使利益受损一方得到致害人支付的相应的物质补偿，而且还有助于在海洋生态系统的生产者和受益者之间进行利益的第二次分配。

3. 生态价值理论

生态价值理论，是人们就环境资源是维持人类生存和发展的价值这一维度展开，很多人认为价值存在于人作为主体的不同关系中。首先，如果说价值体现为相对于个人的可利用性，那么价值物就表现为对人有一定价值的可利用的实物，例如水、空气等自然物和由人类生产的劳动产品。价值是从人的主观感受出发对不同实物的价值的判断和认知，也即“在相异的各个历史时期，人类对不同事物就会产生自己独到的与之相应的价值判断，并且与其价值观相匹配。”此外，有新观点认为，自然资源、自然环境条件和环境容量都可作为一种生产要素，而且其稀缺程度随着经济的发展而不断提高，这是市场形成的基本条件要求，也是环境

资源的价值基础所在。在 20 世纪中叶，人们不断意识到环境对于整个人类社会的稳定和可持续发展有着重要影响，生态环境问题也逐渐成为制约人类生存和发展的重大难题。

海洋生态环境资源的价值是不可估量的，人们努力珍惜和保护稀有海洋动植物，为调节海洋生态平衡付出代价等，这些都体现了海洋生态资源的价值。由于人们的开发和利用，海洋生态资源的资源量大大减少，资源量的减少导致其价值量的减损。海洋生态环境的价值主要体现在以下四个方面：其一是为人类的生产生活提供了资源，包括再生和不可再生资源；其二是为人类的生存提供场所；其三是净化人类活动产生的污染物；其四是为人类的精神生活提供天然的景观服务。总体来说，海洋生态系统具有复杂的再生能力，它可以为人类提供供给，将丰富的自然资源提供给人类用于生活和享受，如海洋中存在的动植物资源、能源等，它直接或间接地为人类服务，对人们的生产生活产生了巨大的影响。

4. 可持续发展理论

可持续发展是伴随着经济社会和环境保护事业的发展而产生的一种新的发展模式。“环境与发展世界委员会”于 1987 年正式提出“可持续发展”这一概念：既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。海洋生态可持续发展包括以下四个特征：“持续性，即海洋产业和海洋经济发展的持久性和永续性；公平性，即海洋业发展体现现代内平等与代际平等；高效性，强调海洋产业发展的高效益，即要强调经济发展的质量；限制性，即限制海洋产业在环境的承载能力之内可持续发展。”⁸因此，对海洋生态资源的利用既要从人民的利益出发，提高人们的生活水平，推动社会经济的进步，又要保护生态环境，关注承载力，从而实现协调发展的目标，切勿只顾眼前的利益而忽视长远的需求。

二、国外海洋生态补偿法律制度评析

（一）国外海洋生态补偿制度

1. 美国海洋生态补偿制度

在 20 世纪早期，为了应对过度开发自然资源所产生的环境问题，美国开始对生态补偿制度进行法学理论上的研究和司法制度实践，这是美国海洋生态补偿制度的起源。但美国真正将整个国家的海洋环境纳入环境保护体系之中，还是得益于 1969 年的《国家环境保护策略法案》，该法案在法律制度上最重要的价值在于

⁸[日]岩佐茂：《环境的思想：环境保护与马克思主义的结合处》，韩立新等译，中央编译出版社 2006 年版，第 51 页。

确立了一项原则，即“海岸与海域自然环境保护”原则的确立，这是美国海洋生态补偿制度的先声。“1990年，美国相继出台《清洁水资源法》和《油污法》，进一步明确了损害补偿机制。在这一系列补偿机制中有两点最为突出：1.对海洋区域溢油事故责任主体的补偿责任予以强化；2.对国家油污基金中心建立的促成。”⁹20世纪末以来，随着美国海洋补偿使用的增长，尤其是2010年的墨西哥湾漏油事件，国家油污基金已不能满足现实的需要。在此背景下，“墨西哥湾溢油响应基金”及“海湾海岸索赔工具（GCCF）”应运而生。在对一系列重大生态破坏事件探索的基础上，美国生态补偿制度中的补偿主体、补偿范围和标准等被进一步明确。这样不但可以有法可依地去处理海洋生态损害事件，而且有利于及时合理地恢复海洋所受的损害。通过这些法案的规定，明确了致损者补偿范围，具体包括修复费用、过渡期损失和评估费用等，为恢复受到损害的环境发挥了积极作用。此外，海洋环境损害评估标准还在这一制度中被明确规定，如果在此情况下出现了海洋污染等问题，受害者可以按照制度标准合理地得到相应的补偿。通过这些法律和制度的规范，有效地保护了美国的海洋资源，对其他国家也有重要的借鉴意义。

2. 加拿大海洋生态补偿制度

加拿大政府在1971年根据其《航海法》建立了海上油污赔偿基金（MPCF），这是世界上最早通过立法建立的海洋生态赔偿机制。但在1983年，海上油污赔偿基金被新的船舶油污基金（SOPF）所代替，之后船舶油污基金的不足逐渐显现，加拿大政府对其进行多次修改和完善，最后在船舶油污基金的基础上增加了海洋生态补偿范围，并不断发展形成了完善的油污补偿机制。SOPF和国际基金组织也存在一定的关系，当海洋污染情况出现时，依据相应的规定，首先可以利用SOPF支付清污费，进行受害人的赔偿，之后再向损害主体和国际基金提出索赔，使事故发生后第一时间得到清污费和损失补偿。SOPF的资金主要来源于政府税收和向石油运输货主征收的摊款，SOPF带来的亮点不仅仅在于它将补偿资金的运作变得更加合理化、国际化、正规化，还在于它通过明确资金来源来确定海洋生态补偿主体。

3. 日本海洋生态补偿制度

二战结束以后，日本对海洋资源的大规模开发与利用，破坏了海洋生态环境，给海洋生态系统造成了巨大压力。面对这一生态破坏，日本对掠夺式的发展方式进行了反思，在综合国际理论与国内实践的基础上出台了一系列法律。由此，日本海洋环境保护与经济发展间的紧张关系逐步趋于缓和。时至今日，日本在海洋生态保护上积累了丰富的经验与实践成果，是值得我们学习和借鉴的先例。其立

⁹黄秀蓉：《美、日海洋生态补偿的典型实证及经验分析》，载《宏观经济研究》2016年第8期。

法成果主要包括以下内容，2007年4月通过《推进新的海洋立国决议》，“海洋立国”被确定为一项国策；2007年7月20日，《海洋基本法》被实施，在法律体系建构层面宣示日本“从岛国走向海洋国家”。日本海洋生态补偿制度主要有以下特点：1、推动立法指引，完善政策补偿，加强生态治理和恢复。2、通过政策引导政府、企业、社会、公民共同合作，齐心治理。日本政府总结海洋治理实践中的不足，不断对本国海洋生态补偿制度进行改良和创新，并且运用政策等多重方式修复和保护损害的海洋生态环境，在海洋生态补偿方面取得了长足进步。

（二）海洋生态补偿制度的国外经验

通过对以美国、加拿大、日本为代表的典型国家的海洋生态补偿制度的介绍可以看出，其成功经验主要有：在立法上规范补偿主体、在补偿方式上完善以政府为主导的政策补偿、通过多重手段建立完善的补偿基金制度。在对三国的成功经验进行分析后，根据我国的实际情况，建立健全我国的海洋生态补偿制度。

1. 明确海洋生态补偿标准

我国的《海洋环境保护法》虽然从整体上对海洋生态补偿制度做了一些规定，但是这些规定不够详细并且操作性不强，其中补偿标准不明确是导致海洋生态补偿制度难以发挥其理想功用的最大障碍。美国为解决海洋生态补偿标准与资金不足的问题，通过《FUND1971》法确立了国家油污基金，另外在2010年墨西哥湾漏油事件中产生了墨西哥湾溢油响应基金。为了构建完备的补偿机制，美国在此类法律制度的设计上又多次进行完善，通过制度上的构建最终形成现行完备的补偿机制。按照这些法案的规定，明确补偿标准应包括修复费用、过渡期损失和评估费用等。

2. 明确海洋生态补偿的补偿主体

如上文所说，加拿大SOPF的资金主要来源于政府税收和向石油运输货主征收的摊款，这将提供资金来源的政府和石油运输货主的身份进一步确定下来。加拿大通过先确定补偿主体，再由补偿主体提供资金来完成整个补偿机制的设计，该流程的整体逻辑就是由致损者或获益者付费。“我国的《海洋环境保护法》虽然明确要完善海洋生态补偿制度但却没有将补偿主体具体化，沿海各省份的地方立法中对于补偿主体具体化的规定也乏善可陈。”¹⁰为了更好的落实我国《海洋环境保护法》所规定的海洋生态补偿制度、保护受损海域居民和其他利益相关人的利益，明确补偿主体也就十分迫切了。

¹⁰闫海，徐丹：《中国船舶油污损害赔偿基金的法制发展与规范重建》，载《世界海运》2016年第5期。

3. 完善海洋生态补偿方式中的政策补偿

日本不仅颁布了一系列海洋资源开发与环境保护法律，而且使政策补偿在海洋生态补偿方式中的作用和类型进一步完善。政策补偿主要是各级政府通过制定相关的政策措施在宏观上进行引导，提倡科学合理地开发利用海洋环境，减少对海洋环境的破坏。例如：1、加强有关部门立法指引，完善政策补偿，加强生态治理和恢复。2、通过政策引导政府---企业---社会---公民共同合作、齐心治理。3、通过行政手段制定有利于海洋生态保护的财政补偿政策，为发生在该领域的生态保护提供资金上的补偿或相应的措施优待，如：调整产业结构，引入劳动密集型与高新技术企业，同时将对海洋生态环境造成严重破坏的污染性企业迁出，为土地使用、企业搬迁等提供一定的税收优惠。

4. 拓展补偿资金来源渠道

美国为了解决海洋生态补偿资金不足的问题，通过《FUND1971》法确立了国家油污基金。2010年墨西哥湾漏油事件产生之后，美国建立了墨西哥湾溢油响应基金。为了构建完备的补偿机制，加拿大政府在确立新的船舶油污基金之后，在法律制度的设计上又多次进行完善，通过制度的构建最终形成现行完备的补偿机制。除这类基金外，国外海洋生态补偿基金获得资金的途径也多种多样，如完善的生态税制度、环保社团捐助、政府财政拨款等；另外政府通过设置相应的专业基金管理机构进行行政管理，并运用法律确保此类基金正常运营。完备的资金管理制度，为贯彻落实海洋生态补偿奠定了坚实的基础。

三、我国海洋生态补偿法律制度的现状与不足

（一）我国海洋生态补偿法律制度的现状

1. 我国国家层面海洋生态补偿的立法实践

在2017年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法修正案》中将原先的第二十四条修改为“国家建立健全海洋生态补偿制度……对重点海洋生态功能区以及生态敏感、脆弱的其他海域实行严格保护”¹¹。较之前的“国家建立健全海洋生态补偿制度……不得造成海洋生态环境破坏”并无实质性的改变，而且该条文带有明显的宣示性质，没有规定如何将该条文中的海洋生态补偿制度落实到现实的法律实践中，导致原本很合理的一项制度缺乏可操作性。另外，在其他国家层面的

¹¹《中华人民共和国海洋环境保护法修正案》第二十四条 国家建立健全海洋生态补偿制度。开发利用海洋资源，应当根据海洋功能区划合理布局，严格遵守生态保护红线，对重点海洋生态功能区以及生态敏感、脆弱的其他海域实行严格保护。

海洋生态补偿的规范性文件中更多的也是宣示性条款，诸如《国家海洋事业发展规划纲要》¹²、《国家海洋局关于进一步规范海洋自然保护区内开发活动管理的若干意见》¹³、《关于进一步加强海洋环境监测评价工作的意见》¹⁴。

2. 我国地方层面海洋生态补偿的立法实践

山东、海南、福建等一些沿海省份都在积极确立和修改海洋生态补偿法律制度，它们在自己所确立的法规政策中有明确的要求：所有的开发者在挖掘海洋资源的同时都必须遵守“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复”的原则，既开发又保护，不能忽视自己的责任和义务。《山东省海洋生态损害赔偿费和损失补偿费管理暂行办法》¹⁵是我国首部明确规定海洋生态补偿问题的办法，该办法为我国构建海洋生态补偿制度提供了重要的设计参考，成为我国海洋生态补偿法规中较完备的一部分。首先，该办法从近几年山东省海域开发利用的具体情况出发，认真分析了该省在海洋生态效益、损害赔偿、评估等方面的实践经验。其次，这一办法的颁布使该省关于海洋生态补偿方面的成功经验成为技术指导，该办法提升了海洋生态补偿制度的可操作性，有一定的实践指导作用。海洋生态损害赔偿与海洋生态损失补偿的概念在这一办法中也被清晰界分，并进一步明确了两者在行为、主体、费用等方面的规定。其他各省市的规定，诸如《厦门市海洋环境保护若干规定》第十八条¹⁶，《福建省海洋环境保护条例》第十六条第二款¹⁷，《浙江省海洋生态损害赔偿和损失补偿管理暂行办法》¹⁸也对我国海洋生态补偿制度的完善提供了积极的参考。

¹²《国家海洋事业发展规划纲要》要求：“制定海洋生态受损评估标准，展海洋生态补偿机制研究控制各类建设项目或开发活动；因重点建设项目确需在保护区试验区内进行开发的，应对保护区生态环境造成影响的给予一定的补偿金，用于保护区生态检测和恢复”。

¹³《国家海洋局关于进一步规范海洋自然保护区内开发活动管理的若干意见》要求：“海洋自然保护区内严格控制各类建设项目或开发活动；因重点建设项目确需在保护区试验区内进行开发的，应对保护区生态环境造成影响的给予一定的补偿金，用于保护区生态检测和恢复”。

¹⁴《关于进一步加强海洋环境监测评价工作的意见》要求：“对海洋工程特别是对围填海项目实施动态监测，评估海洋生态环境变化，确定生态受损程度，为生态修复与补偿奠定基础”。

¹⁵《山东省海洋生态损害赔偿费和损失补偿费管理暂行办法》规定“海域使用、海水利用及其他海洋开发利用活动的环境影响评价报告书（表），应当包括海洋生态损失补偿的内容……”

¹⁶《厦门市海洋环境保护若干规定》第十八条 市海洋行政主管部门对涉海工程建设项目的环境影响报告进行审核或者核准时，应当组织对海洋环境和生态影响程度进行评估论证，根据评估论证结果提出相应的海洋生态补偿意见，并监督实施。市海洋行政主管部门组织制定海洋生态补偿的实施细则。

¹⁷《福建省海洋环境保护条例》第十六条第二款规定“采挖海砂、开发海岛及周围海域资源的，应按照国家地方的有关规定采取严格的生态保护措施。造成海岛地形、岸滩及海岛周围海域生态环境破坏的，开发者应当承担整治和恢复的责任。”

¹⁸《浙江省海洋生态损害赔偿和损失补偿管理暂行办法》规定“实施海洋工程导致海洋生态环境改变的，应当缴纳海洋生态损失补偿费。”

（二）我国海洋生态补偿法律制度的不足

1. 海洋生态补偿标准难确定

海洋生态补偿本质上是一种经济利益的补偿，通过海洋生态价值货币化可将这种补偿转化为真正的货币补偿。这就要求该制度不能仅仅停留在政策层面，更重要的是将制度落实到实践中。因此，海洋生态补偿应该有一个具体量化的标准。“基于实践中存在着生态监测、环境保护检测等方面的需求，环境法的立法和运行也不可避免地纳入大量的科学技术规范和操作规程。”¹⁹对海洋生态的补偿更多是侧重于对海洋环境本身的补偿，但我国立法机构在补偿标准方面对利益相关人却没有明确规定，重要原因就是我国的海洋相关立法习惯性的侧重于海洋资源保护方面，对海洋资源保护之外的利益相关者的补偿标准却很少关注。“海洋生态补偿具备了部分实现的可能性，很大程度上得益于这些规定中的相关条款为海洋资源的生态补偿提供了可以具体操作的补偿标准，然而我国有关海洋生态补偿中对利益相关人的补偿标准却相对模糊。”²⁰海洋生态补偿难以完全具体操作的主要原因就是缺少可依据的标准，而进一步深入到立法层面就是法律法规对补偿标准问题的规定不明确。

2. 海洋生态补偿主体不具体

现行的《海洋环境保护法》中对海洋生态补偿主体的规定涉及甚少，缺乏相应的司法解释导致补偿主体不具体、落实补偿困难等问题出现。《海洋环境保护法》规定了海洋生态补偿制度却没有相关的法律法规明确具体的补偿主体，海洋保护的内容在法律中也仅有原则性的规定，使本条款在司法实践中的可操作性降低。行政法规占据现行海洋生态环境保护相关法律规定的主导地位，但是对应的法律条文没有进行与时俱进的调整，就导致现行制度的基础内容落后于具体实践内容。

3. 海洋生态补偿方式单一

长期以来，我国进行海洋生态补偿的主要方式就是资金补偿，通过转移支付的方式对受损地区提供资金，但这一方式在实践中暴露出一系列问题。由于海洋环境的不稳定性和自身恢复的缓慢性以及沿海受损的多样性导致政府经济补偿与受损对象存在着巨大的脱节，单一的经济补偿难以修复受损的海域和满足相关利益群体的多样化需求。

4. 补偿资金来源渠道狭窄

¹⁹王干：《我国环境侵权民事责任制度的现状分析及完善》，载《科技与法律》2005年第5期。

²⁰王金南，万军，张惠远：《关于我国生态补偿机制与政策的几点认识》，载《环境保护》2006年第19期。

以政府转移支付为主导的海洋生态补偿模式，极易出现补偿资金不充分的问题，“导致政府对海洋生态环境的补偿不足。”²¹政府在海洋生态补偿方面能够投入的资金是有限的，导致政府为主导的经济补偿力度不足，我国在海洋生态补偿制度的补偿方式方面缺乏规范化的指导，没有为补偿的资金提供多元的来源渠道。

四、完善我国海洋生态补偿法律制度的建议

（一）健全海洋生态补偿的标准制定机制

海洋生态补偿的顺利实施在很大程度上取决于科学合理的补偿标准。然而，“海洋生态功能往往难以准确计量，海洋生态补偿标准也难以确定，这就需要逐步形成和完善相应的法律法规，采取科学的方法，制定出切实可行的补偿标准，使海洋生态补偿主体和补偿对象双方认可。”²²

1. 核算与协商并重确定补偿标准

“海洋生态保护方的投入、海洋生态破坏的机会成本以及修复成本三者的总和，”²³应是海洋生态保护补偿标准的底线。海洋保护区得到的海洋生态保护补助，主要是对其受损区域发展机会的补偿。

由于经济发展水平、区域生活水平等方面存在发展不平衡的现象，为制定因地制宜的补偿标准，应将此类因素纳入海洋生态保护补偿标准制定因素的范畴。在补偿面临不均等的现状下，更需要确立好补偿的标准，否则补偿将难以实现。核算法是对接资源和环境账户与货币账户的一种一体化核算方法，所要实现的路径是将环境资源价值与环境货币金额进行对接，但是其并不是简单的公式所能表述的，因为还涉及到人文、经济等因素，这将出现不能被公众认知和接纳的计算结果，因为其与实际情况和利益相关方的预想结果之间存在不同程度的偏差。

海洋生态资源具有自然属性这一特点，使得在确定补偿利益相关者方面要比陆地资源更为复杂和更加注重协商的重要性。在海洋生态补偿中，政府运用不同的调节手段，适时充当管理者、实施者、中间者及规划主导者的不同角色。在海洋开发活动中，企业主要希望尽量减少海洋生态补偿的经费、海域使用金、违法用海的罚金和其他成本性支出，得到尽可能多的海洋资源，以使利益最大化。

2. 明确公众参与海洋生态补偿标准制定

从现实来看，能真正参与环境保护的公众通常集中在与环境相关的特定领域，海洋生态环境保护所涉及的主体范围当然也不例外。生活在海洋生态恢复区的民

²¹王敏敏：《国外海洋自然保护区的法律保护研究及对我国的启示》，载《环境与可持续发展》2006年2期。

²²黄银凤：《舟山率先建立海洋生态补偿机制》，载《中国渔业报》2010年第3期。

²³贾欣，王森：《海洋生态补偿机制的构建》，载《中国渔业经济》2010年第1期。

众，既是该类补偿的直接受益者，又是沿海环境损害的直接受害者，因此应保证公众能最大限度的参与到海洋生态补偿的整个过程中，完善公众参与程序，建立决策信息公开与披露制度。根据《环境影响评价法》及其相关的规定，现在公众参与的方式不外乎以下几种：座谈会、论证会、听证会等。“为保证信息渠道的畅通，可以设立受损海域信息采集中心、制定受损海域恢复计划等对受损海域进行评价报告，保障公众能及时获取相关信息，知悉当地的环境保护情况，维护自己的合法权益。”²⁴

3. 确定海洋生态补偿标准制定的考量因素

对受损区域的海洋生态补偿可以适用民法补偿中的“填补规则”，即具体以受害者所应当获得的利益而没能获取的部分来确定补偿数额。但在海洋生态补偿实践中，通常会发现一些服务功能的价值无法进行量化处理，比如“恢复和治理海洋生态系统服务功能的恢复成本和费用与给受影响的群体及所在区域的经济损失所造成的损失。”²⁵为了充分发挥海洋生态补偿制度的效用，应将这些服务功能的市場价值充分纳入到补偿标准的制定中，这就需要在补偿标准外增加机会成本、恢复成本等。

（二）明确海洋生态补偿主体

根据“受益者补偿”的原则，理论上“海洋生态补偿主体应界定为生态环境保护的受益者、合法开发活动的受益者。”²⁶但是理论上的规定和实践中的操作有所不同，由于过于笼统的根据“受益者补偿”来确定海洋生态补偿的主体范围，所以不能涵盖所有开发活动的受益者，进而导致在实际补偿中出现主体认定复杂的问题。与海洋相关的受益者不是单一主体，在“受益者补偿”原则下，应贯彻由具体的受益者进行补偿的理念，那么这些受益者的范围究竟该如何认定？海洋生态补偿的主体范围从以下几方面加以分析论证。

1. 政府作为海洋生态补偿主体

海洋资源是公共产品，而国家作为海洋资源的所有者，应积极行使权力。政府提供公共服务的职能决定了政府在海洋生态保护中所承担的重要责任。具体就海洋生态补偿领域而言，政府的主要职责就是代表国家进行海洋生态资源养护和海洋建设，并在法律调控范围内对因海洋生态破坏而利益受损的相关者给予补偿。与其他主体相比，拥有公权力的政府的最大优势是垄断占有使用社会资源，尤其是信息资源，可以快速宏观调配。政府所拥有的特殊职能实质上并不是与市场作

²⁴曾贤刚：《环境影响经济评价》，化学工业出版社 2003 版，第 68 页。

²⁵龚高健：《中国生态补偿若干问题研究》，中国社会科学出版社 2011 版，第 36 页。

²⁶连娉婷，陈伟琪：《填海造地海洋生态补偿利益相关方的初步探讨》，载《生态经济》2012 年第 4 期。

用分离的，其职能的发挥更能促进市场价值的实现。中国的行政监管是一种条块结合的构造，行政权力的划分决定了如何实施海洋生态环境管理。从全国整体性海洋环境破坏现状出发，中央综合分析国家海洋环境和海洋资源的开发、利用情况，在中央政府的统一协调下，地方政府“根据辖区海洋生态保护和修复状况开展相应的生态建设和海洋生态补偿活动。”²⁷

2. 企业作为海洋生态补偿主体

企业的生产经营活动都与海洋自然生态资源直接相关联。以近海常见的海产品培育加工、海岸旅游等活动为例，企业在生产经营的同时攫取利益，因此其对海洋生态环境造成破坏进行负担补偿是合理的。本着“污染者付费，受益者承担”的原则，企业需要向因其对海洋环境的破坏而受到不利影响的对象支付费用，这种付费行为可降低企业将其破坏海洋生态的成本转嫁给社会和他人的可能，也是海洋生态补偿领域利用社会资源遵循公平公正原则的体现。企业给付的海洋生态补偿费用是海洋生态建设的资金来源之一，可以在一定程度上减少企业的海洋生态破坏行为。

3. 公民作为海洋生态补偿主体

与组织结构细密的企业组织相比，公民作为开发利用海洋资源的主体更加活跃。尤其是在滨海地区生活的公民，毗邻海洋环境也使得当地的生产生活活动例如海洋旅游项目、海产品生产、等与海洋环境息息相关。这一系列的生产经营活动都给海洋生态带来不同程度的负面影响。因此在海洋生态补偿的补偿主体认定中，公民获得自身所需要的价值来自于海洋并多以受益者的身份出现，这一过程造成的损害理应予以负担，例如在旅游开发、生态产品生产等方面交纳相关费用，承担相应的生态补偿责任。

4. 社会组织作为海洋生态补偿主体

在海洋生态补偿实践中，社会组织作为海洋生态补偿主体中的一员，越来越发挥着举足轻重的作用。这些社会组织多为非盈利性质，“在诸多类型的社会组织中有一部分社会组织由于自身活动和发展已经对海洋生态环境产生一定不利影响甚至造成某种损害，为了达到修复生态环境的目的，因而其理所当然的作为补偿主体；而另一部分社会组织本身肩负补偿义务和责任，完全属于公益性组织，”²⁸这类公益性组织以保护生态环境为宗旨，致力于协调多重社会关系共同推进环境保护。

海洋生态补偿对象，“指按照法律规定或者合同约定，对组织、个人或地区等

²⁷ 尤艳馨：《我国国家生态补偿体系研究》，河北工业大学 2007 年博士学位论文，第 25 页。

²⁸ 金三林：《我国生态补偿的主要机制》，载《中国税务报》2007 年第 7 期。

主体给予经济、技术及政策等方面的补偿，原因是这些主体在保护和建设海洋生态环境或者为海洋生态环境的恢复和保护等方面牺牲了自我发展权。”²⁹该类补偿所针对的主体主要如下：

第一，海洋生态环境的保护者及其建设者。他们有效的保护了海洋生态环境、促进了海洋生态建设的发展时，政府应在一定程度上鼓励和补偿这类保护者与建设者。

第二，在海洋生态环境的开发利用中，受到不利影响的地方政府和居民。从用海规划的全局性、整体性考虑，一部分区域自由用海发展经济的权利，有可能被中央和地方各级政府制约。

（三）构建多样化的海洋生态补偿方式

在民事领域涉及的补偿一般直接指向经济补偿和精神损害赔偿，主要是经济补偿。但是在海洋生态补偿方面却不这样单一局限，灵活多样的补偿方式可以满足实践中所出现的各类需求，从而更好的将这一制度落实到具体实践。在传统的海洋生态补偿实践中经济补偿是最常见的一种方式，但是随着科学技术的进步和利益相关人对补偿方式需求的多样化，技术补偿、政策补偿等方式应当被补充到传统补偿方式中，做到多种方式相互结合、互为补充，共同发挥积极作用。

1. 经济补偿

在当前的海洋生态补偿方式中，经济补偿是常用而有效的方式。海洋资源是公共产品，国家是海洋资源的所有权占有者，都决定了在提供海洋生态补偿中政府所承担的首要责任。其中政府最重要的是落实好补偿的准确性，政府究竟提供多大的财政投入，中央财政投入和地方财政投入如何划分等都必须确保受益范围与受益对象的一致性。在经济补偿中，以财政转移支付最为直接、实用，而在当前的转移支付实践中以地方各级政府接受上一级政府的税收返还、专项补助、过渡期转移支付补助为主，该种支付模式对协调区域公平发展意义重大。中央政府在实施转移支付的过程中应当考虑各地政府的不同情形而制定不同的补偿数额，首先，应当以保护和修复海洋生态环境而直接投入的人力、物力和财力为基准，这些直接投入是容易统计的，与之相比为修复生态破坏而导致丧失发展的机会成本却是不具体的，这类机会成本就是因实施生态保护而放弃经济发展所损失的财政收入以及修复和生态补偿而增加的财政支出，例如产业结构调整而损失的行业税收、发展新产业而进行的先期投入、对闲置劳动力进行培训的费用等等。再者，还要考虑生态受损区的既有条件、修复任务难度等客观因素，进一步细化进行转

²⁹刘晋：《浅谈森林生态效益补偿制度》，载《生态文明与林业法治》2010年7期。

移支付的考量因素，做到因地制宜，更加充分地发挥转移支付政策在海洋生态补偿中的作用。

2. 市场补偿

市场补偿本质上是市场交易主体充分利用公平交易的经济手段对法律规定的可以流转交易的权利进行转让，进而达到协调双方利益关系的目的。随着我国市场经济体制的逐步完善，市场补偿必然会在我国日后的海洋生态补偿中发挥举足轻重的作用。在实践方面，国家财政制度往往存在着诸如资金划拨不足、资金针对性不强等一系列问题，这些问题的出现迫切需要政府制定政策进行合理引导。例如在碳排放权得到界定的前提下，生态补偿是可以通过自愿协商、有偿交易、气候资源产权交易予以落实的。因此在渔权、海域使用权等自然资源产权和用益权得到界定的前提下，生态补偿可以通过这些权益交易制度予以落实。市场的作用可以弥补政府在财政支出方面的不足，同时也契合海洋生态进行补偿耗费巨额资金投入的需求。

3. 政策补偿

中央和地方政府都要重视政策补偿在海洋生态补偿中的重要地位，充分发挥政策补偿在宏观上、方向上的引导作用。各级政府应根据自己的职责，运用科学的方式合理高效地开发利用海洋资源，并通过制定一系列的海洋生态保护政策减少对海洋环境的破坏行为，在突出面临的产业结构升级、转变经济发展方式、对剩余劳动力的技术培训等方面进行政策指导，对补偿衔接区域在招商引资方面予以支持，大量吸引第二、三产业的进驻，促进当地产业结构升级，实现区域经济发展。在企业搬迁方面，淘汰落后产能，将高污染、高排放的企业搬离，吸收引进高新技术企业。转变传统依靠渔业捕捞、海产品养殖的经济发展方式，通过政策积极引导发展生态旅游，促进单一产业结构向多元经济发展方式推进。同时政府应该为海洋生态保护补偿提供充足稳定的财政资金支持，对剩余劳动力进行技术培训，帮助受训者自主择业和创业，并积极扶持劳动密集型产业，在土地使用、企业搬迁等方面给予一定的优惠。

（四）拓展海洋生态补偿的资金来源

1. 健全完善生态税制度

生态税是国家为治理环境污染、修复生态破坏，通过生态环境资源定价来筹集环保资金，对特定主体开发利用生态环境所造成的破坏依法征收的特定税。由此可见，生态税的目的不是开辟税源增加财政收入，其在本质上是一种经济奖惩措施，通过税收方式奖励保护生态环境的行为，进而遏制环境污染和

生态破坏行为。2018年1月1日《中华人民共和国环境保护税法》开始实施，该法的亮点之一就是大气污染物、水污染物、固体废弃物、噪声等四种重点污染源进行收费，实现由费到税的“平移”。根据现行排污费项目设定税目，将排污费的缴纳人规定为环境税的纳税人，将污染物的排放量作为纳税依据，将现行排污费的征收标准作为环境税的征收下限”³⁰。但我国环境保护税更多的体现在对污染治理方面的规定，对于生态破坏的补偿却没有作出规定³¹。因此，我国逐步加大生态税的征收力度、扩大征收范围是海洋生态补偿制度深入实施的要求，进一步通过立法明确生态税的规定³²。例如：生态税的征收应坚持中央与地方相协调的原则。对于生态严重破坏，治理难度大的区域由中央政府负责征收。对于破坏程度较轻的区域性修复则由地方税务部门负责征收。这种中央与地方的相互协调有利于改变以往环境问题由中央负责的观念，调动地方的参与积极性，使地方政府也能在生态环境保护过程中发挥更多积极作用。国家应当加强对生态税审批和使用方面的监管，县级以上环境行政管理部门应作为生态税款的审批机关，审批机关应该配有专门人员负责生态税款项目的立项、审查、评估等工作。审批机关应该严格按照申请人的申请范围加以审批，未经申请人的申请不得随意更改申请范围。环境税款应坚持专款专用，如果发现不按批准使用生态税款的情况，应立即命令在规定的期限内治理，逾期不治理的，收回生态税款。这些都将决定生态税能为海洋生态补偿提供多大的激励作用。

2. 建立健全海洋生态补偿基金制度

作为专项资金管理制度的海洋生态补偿基金制度，在融资渠道方面可以多向发展。为了提高基金的规模效益，使基金保值升值，应对生态补偿基金实行预算管理，“整合不同渠道的生态补偿资金，加强对资金使用的调控与监督”³³，明确资金使用方向和领域。

建立政府主导、市场推动与社会广泛参与的多层次筹集渠道，确保生态补偿资金来源的稳定性和可持续性是非常必要的。首先，中央和各级地方政府最有力的保障方式是把生态建设和保护所需的资金纳入其年度财政预算范围，为海洋生态补偿提供稳定资金。其次，社会也是不可以忽略的部分，政府应加强引导，充分调动社会力量投身公益建设，群策群力，为海洋生态补偿基金机制的建设贡献自己的力量，比如号召慈善机构捐助和设立公益账户等。最后，应将国内外的捐赠纳入到海洋生态补偿的资金来源体系中，借助国内外公益基金的援助，如世界自然基金、世界环保组织、中华环境保护基金会的资金，用于保护海洋生态环境³⁴。

³⁰吴斌，苏歆，徐雪飞：《西方环境税收政策研究》，载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2015年第7期。

³¹曹锦秋：《基于循环经济的生态税收法律体系之构建》，载《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2007年第11期。

³²刘佳奇：《环境保护税收入用途的法治之辩》，载《法学评论》2018年第1期。

³³王金坑、余兴光等：《构建海洋生态补偿机制的关键问题探讨》，载《海洋开发与管理》2011年第11期。

结 语

随着社会经济的快速发展，人类对各类自然资源的需求越来越多，所谓“物欲难平”，以致对自然的开发也越发无序。野蛮而又粗放的开发利用方式也使得我国近海原本脆弱的海洋生态环境遭受越来越严重的破坏。在有序开发海洋资源与和谐建设海洋经济之间寻求平衡，不仅可以满足我国日益增长的经济需求，还可以减少对海洋生态的破坏，从而形成海洋生态环境利用与保护的共赢。实现协调可持续发展，已经成为包括各沿海国家在内的整个人类社会所共同关注的问题。

我国拥有三百万平方公里的可开发“海洋国土”，是名副其实的海洋大国。经过多年的坚持创新，我国海洋经济取得了长足发展，并朝着海洋强国的目标一步步前进。我国要实现由海洋大国向海洋强国崛起的战略目标，必然离不开海洋生态补偿制度的助力。我国要加快向海洋强国发展的步伐，促进我国海洋经济的崛起，在海洋经济的新兴领域赶超世界发达国家，必然要构建完善的海洋生态补偿制度。海洋生态补偿制度通过对受损区域的补偿与修复，降低海洋生态破坏对海洋经济可持续性发展所造成的不利影响，缓解海洋经济发展与海洋生态环境保护间的紧张关系，实现海洋资源可持续开发利用与海洋生态环境保护的协调发展。在明确海洋生态保护补偿的主体、方式、补偿标准等内容的基础上，因地制宜、因时制宜建立起符合我国国情的海洋生态补偿制度，并且将科学、法治、和谐的理念融入到海洋生态补偿的配套制度中去，实现我国海洋生态环境和谐有序的健康发展。

³⁴黄庆波，戴庆玲，李焱：《中国海洋油气开发的生态补偿机制探讨》，载《中国人口·资源与环境》2013年第12期。

参考文献

著作部分：

- 1.王金南主编.环境经济学：理论、方法、政策[M].清华大学出版社,1994.
- 2.周珂.生态环境法论[M].法律出版社,2001.
- 3.汪劲.环境法律价值的理念与价值追求——环境立法目的论[M].法律出版社2000.
- 4.刘建辉.环境法价值论[M].人民出版社,2006.
- 5.吕忠梅主编.超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新[M].法律出版社,2003.
- 6.徐祥民主编.中国环境资源法学评论[M].人民出版社,2006.
- 7.张文显主编.法理学[M].高等教育出版社,2007.
- 8.吕忠梅.环境法新视野[M].中国政法大学出版社,2007.
- 9.董险锋.持续生态与环境[M].中国环境科学出版社,2006.
- 10.万本太、邹首民主编.走向实践的生态补偿——案例分析与探索[M].中国环境科学出版社,2008.
- 11.任勇,冯东方,俞海.中国生态补偿理论与政策框架设计[M].中国环境科学出版社,2008.
- 12.《环境科学大辞典》编委会主编.环境科学大辞典[M].中国环境科学出版社2008.
- 13.[日]岩佐茂.环境的思想：环境保护与马克思主义的结合处[M].韩立新、张桂权、刘荣华译,中央编译出版社,2006.
- 14.丁四保、王昱.区域生态补偿的基础理论与实践问题研究[M].科学出版社2010.
- 15.龚高健.中国生态补偿若干问题研究[M].中国社会科学出版社,2011.
- 16.中国生态补偿机制与政策研究课题组主编.中国生态补偿机制与政策研究[M].科学出版社,2007.
- 17.蔡先凤.海洋生态环境安全：监测评价与法制保障[M].法律出版社,2011.
- 18.李小云.生态补偿机制：市场与政府的作用[M].社会科学文献出版社,2007.
- 19.洪荣标、郑冬梅.海洋保护区生态补偿机制理论与实证研究[M].海洋出版社2010.
- 20.李冠国、范振刚主编.海洋生态学[M].高等教育出版社,2011.

论文部分：

1. 曹明德. 对建立生态补偿法律机制的再思考[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2010(10).
2. 李爱年. 对我国生态补偿的立法构想化生态环境: 西安石油大学学报(社会科学版), 2006(10).
3. 丘君, 刘容子, 等. 渤海区域生态补偿机制的研巧[J]. 中国人口资源与环境, 2008(2).
4. 闫海, 徐丹. 中国船舶油污损害赔偿基金的法制发展与规范重建[J]. 世界海运, 2016(5).
5. 戈华清. 构建我国海洋生态补偿法律机制的实然性分析[J]. 生态经济, 2010(4)
6. 刘自俊. 论我国海洋生态补偿制度的建构 [J]. 宁波大学学报, 2013(11)
7. 王淼, 段志霞. 关于建立海洋生态补偿制度的探讨[J]. 中国渔业经济, 2008(3).
8. 毛显强、钟瑜、张胜. 生态补偿的理论探讨[J]. 中国人口·资源与环境》2002(3).
9. 曹洪军. 海洋生态损害补偿的国际经验与借鉴[J]. 学术交流, 2013. (8).
10. 刘旭芳, 李爱年. 论生态补偿的法谢关系[J]. 时代法学, 2007(2).
11. 李茂春. 生态文明视野下的生态补偿法律制度探析[J]. 辽宁行政学院学报, 2009(10).
12. 王干. 我国环境侵权民事责任制度的现状分析及完善[J]. 科技与法律, 2005
13. 王金南, 万军, 张惠远. 关于我国生态补偿机制与政策的几点认识[J]. 环境保护, 2006(19).
14. 王敏敏. 国外海洋自然保护区的法律保护研究及对我国的启示[J]. 环境与可持续发展, 2006(2).
15. 连娉婷, 陈伟琪. 填海造地海洋生态补偿利益相关方的初步探讨[J]. 生态经济, 2012(4).
16. 尤艳馨. 我国国家生态补偿体系研究[D]. 石家庄: 河北工业大学, 2007.
16. 金三林. 我国生态补偿的主要机制[N]. 中国税务报, 2007(7)
17. 黄银凤. 舟山率先建立海洋生态补偿机制[N]. 中国渔业报, 2010(3).
21. 王金坑、余兴光等. 构建海洋生态补偿机制的关键问题探讨[J]. 海洋开发与管理, 2011(11).

22. 国家环境保护总局环境与经济政策研究中心. 建立生态补偿机制的战略与政策框架[J]. 专家视点, 2008(10).
23. 葛察忠, 王金南. 利用市场机制削减污染--排污收费、环境税与排污交易[J]. 经济研究参考, 2001(2).
24. 王素芬, 李浓浓. 论惩罚性赔偿在我国环境侵权中的适用[J]. 行政与法, 2015(5).
25. 曹锦秋. 基于循环经济的生态税收法律体系之构建[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版) 2007(1).
26. 刘佳奇. 环境保护税收收入用途的法治之辩[J]. 法学评论, 2018(1).
27. 黄秀蓉, 钭晓东. 海洋生态补偿概念及其内涵辨析[J]. 生态经济. 2016(11).
28. 黄秀蓉. 美、日海洋生态补偿的典型实证及经验分析[J]. 宏观经济研究. 2016 (8) .
29. 黄庆波, 戴庆玲, 李焱. 中国海洋油气开发的生态补偿机制探讨[J]. 中国人口. 资源与环境》. 2013 (12) .
30. 吴斌, 苏歆, 徐雪飞. 西方环境税收政策研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版). 2015 (7) .
31. 崔凤, 崔姣. 海洋生态补偿: 我国海洋生态可持续发展的现实选择[J]. 鄱阳湖学刊. 2010 (11) .

致 谢

子曰：逝者如逝夫，不舍昼夜。恍然间不知光阴似箭，徒叹岁月虚增，负笈游学于辽两年已，常忆当年复试，历历在目宛如昨日。昔年少学浅，乃至名落，非出名校，几无垂青，惶惶乎不可终日，累累乎魂不守舍，几近将疑投身无门。后蒙母校垂怜，赐良机与我，及时甘霖相不可及，雪中送炭亦不可拟。肄业之际思之不忘，几经寒暑已从懵懂年少渐入求独立人格之际。两年寒暑弹指挥间，泛舟学海，可叹未知之界如宇宙无垠。然本性驽钝，不解经奥，非埋首案牍不能求理。亦掩卷而思学无止境，术业至深仅为仰止。少遂志于学愿披荆斩棘，不求闻达，唯继绝学于前贤，前人尝曰：为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。学法者当心怀公悯，当记法者天下之公器也变者天下之公理，以铁肩担道义，妙手著文章为己任。

感于良师甚于摆渡之人，师者传道授业解惑，亦如摆渡之人，渡弟子于学海，学生驽钝不识学理，乃仰止吾师，则不忘继绝学于前贤，扬学理于后世，是故不求闻达，唯望不辱师门。拜于门则不畏曲折，如醍醐灌顶亦如沐春风。蒙恩师王素芬教授不弃，常于提携，吾师德高学深，术业之精，唯仰止弥高。待人平易，谆谆教诲之情历历在目。肄业之际吾师不辞劳苦，指导论文，循循善诱，督吾日进，其中深情唯以日后深造再报。求学之年有缘遇良师乃大幸矣，肄业有期，然学海无岸，唯苦学精业可报良师之提携解惑之恩。肄业有期，师恩无涯。曹锦秋老师学高慈容，视生如子；邢志人老师博学德高，行为世范；张弘老师著作等身，随性洒脱，天性旷达，不为俗累；杨明老师针砭时弊，术业精深；刘佳奇老师青年才俊，师出名门，平易近人，亦师亦友；论文组诸位老师皆为学界翘楚，律界精英，享誉宇内，著作斐然，盛名在外，不辞劳苦，指导开题，不胜感激，思之涕零。

双亲年近天命，鬓愈加霜，躬身劳形，勤俭持家，不辞茹苦，经年如一。勉励愚子求学苦读，不求门楣以耀，但愿游子学成。游学于辽去家千里之遥，南望齐鲁终不可见，即至只身离乡始感思乡之味，寒暑之际又备学司考，以致双亲少无阖家天伦之乐，每思于此，倍感为子不孝焉。儿行千里母担忧，每至还家吾母当言笑顿开。双亲养育，督子攻读，舐犊至深，反哺跪乳不能报万一。古稀翁慈，常念及至，口耳相传，邻里相传；幼弟始龀，顽童之年，每至相语，勉之好学。阖家之乐，慰藉离愁，海内存知己，天涯若比邻。巍乎母校，聚四海之英才而教之。同窗之情，清至如水，机缘所至，汇聚东北，流连辽沈，铭心不忘。求学两载，览北国之形胜，波涛万里，尽显渤海之浩瀚；横亘东西，极目长城之雄伟。今我来思，感以记之。

李荣光

2018年5月



专业学位论文

THESIS FOR PROFESSIONAL MASTER DEGREE